

Н.М. Прошина

СОВЕТСКОЕ ТРУДОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО 20-х ГОДОВ И ПРОФСОЮЗЫ

(на примере конфликтных ситуаций в уральской
металлопромышленности)

Новая экономическая политика внесла коренные изменения в область трудовых отношений. Государственное регулирование условий труда в форме коллективных договоров, пришедших на смену государственному нормированию труда, существенным образом отразилось на характере экономических конфликтов.

Наряду с характерными для «военного коммунизма» мелкими индивидуальными трудовыми спорами на почве нарушений КЗОТа или декретированного твердого тарифа, стали возникать конфликты, затрагивающие трудовые коллективы, конфликты, где стороной в споре выступали уже не только единоличный рабочий или небольшая группа, а профессиональный союз в целом в лице его местных или центральных органов.

Основным базовым нормативным документом в регулировании трудовых отношений являлся КЗОТ РСФСР 1922 г. При разбирательстве трудовых споров права трудящихся во всех инстанциях защищались представителями профсоюзов.

Порядок разрешения конфликтных ситуаций осуществлялся на основе положений XVI главы трудового законодательства, согласно которой на предприятиях и в учреждениях, независимо от форм собственности, создавались расценочно-конфликтные комиссии (РКК). Непосредственный порядок работы комиссий был разработан и утвержден наркоматом труда 3 ноября 1922 г.¹.

Перед РКК ставились следующие задачи: а) проведение в жизнь всех положений, вытекающих из коллективного договора и тарифного соглашения; б) разрешение споров и конфликтов, возникающих на предприятиях между администрацией и трудящимися; в) разработка проектов правил внутреннего распорядка.

Формировались РКК из равного числа представителей администрации и профсоюза. Полномочия этих комиссий не выходили за рамки уже заключенных колдоговоров и тарифных соглашений.

Обычной формой разрешения трудовых конфликтов согласно КЗОТу являлось мирное улаживание их по обоюдному согласию сторон.

Если стороны не приходили к согласию, то вопрос выносился в примирительные камеры и третейские суды.

Неспособность или нежелание сторон прийти к мирному урегулированию спора приводило к забастовкам, которые, как правило, одновременно являлись средством давления рабочих на администрацию.

Вопрос о применении стачек в государственном секторе находился в центре внимания союзов в связи с изменившейся экономической ситуацией в стране: официально считалось, что в наиболее общем виде стачка как метод экономической борьбы не должна иметь место в промышленности.

II Пленум ВЦПС (1922 г.) признал стачку «опасным и вредным оружием в экономической борьбе», рассматривая ее на госпредприятии как выступление против своего класса².

XII съезд РКП(б) отметил, что «применение стачечной борьбы в государстве с пролетарской властью может быть объяснено и оправдано исключительно бюрократическими извращениями пролетарского государства и всяческими остатками капиталистической страны в его учреждениях, с одной стороны, и политической неразвитостью и культурной отсталостью масс — с другой»³.

V Всероссийский съезд профсоюзов (сентябрь 1922 г.) окончательно закрепил положение, указав на недопустимость забастовок, как метода разрешения трудовых споров, возникающих на почве защиты профобъединением экономических интересов своих членов. В целях разрешения конфликтов съезд рекомендовал использовать трудовое законодательство и существующие примирительные институты. При разрешении вопроса о применении стачки союзы должны были исходить не только из позиции местных интересов, но и учитывать интересы класса в целом⁴. Эволюция взглядов на стачку как форму защиты экономических интересов рабочих — пример противоречий и трудностей эпохи, о чем наглядно свидетельствуют события в регионах.

В проекте тезисов II Уральского областного съезда профсоюзов (сентябрь 1922 г.) вопрос о применении стачки в госпромышленности был поставлен принципиально. Однако ЦК РКП(б) сочло ошибочной такую постановку вопроса и добилося исправления тезисов. Указанный факт в очередной раз подтверждает декларативный характер предоставленной союзам самостоятельности. Решающее слово в решении профсоюзных проблем на Урале, как и в целом по стране, было за Уралбюро ЦК РКП(б), губернскими и окружными комитетами партии, под непосредственным руководством которых осуществлялась профсоюзная политика государства.

Важно отметить, что к источникам по исследованию конфликтов (особенно к данным 1922 г.) следует подходить осторожно, поскольку полная их регистрация на Урале была введена лишь с июня-июля 1922 г. К тому же данные по конфликтам союзов и отделов труда не идентичны. Думается, что они не аутентичны, хотя, несомненно, отражают общую тенденцию. Забастовочное движение исследуемого периода официальная статистика не отражала вообще.

Данные о забастовочных выступлениях на Урале в 1922 г. представлены материалами специальной регистрации забастовок, согласно которым было зарегистрировано всего 8 забастовок. В них приняло участие 280 рабочих. В результате было потеряно 1140 рабочих дней.

Главная причина стачек — вопросы зарплаты и государственного снабжения, нежелание администрации предприятий заключать договоры, а также завышенные нормы выработки. В итоге 5 забастовок закончились полным удовлетворением требований рабочих, а 3 — частичными уступками.

Роль профсоюзных организаций в забастовках 1922 г. чаще сводилась к их участию на заключительном этапе, нежели в момент организации. При непосредственном участии союза произошло 3 забастовки, а без его ведома — 5. Урегулирование конфликтов во всех случаях проходило при участии союза. Из всех 8 забастовок, 4 имели место по союзу металлистов (2 в госпредприятиях и 2 в смешанных).

Позиция руководящих профсоюзных органов области в забастовках на государственных и негосударственных предприятиях представляется диаметрально противоположной.

Важно заметить, что на предприятиях госсектора забастовки возникали, как правило, без ведома союза, а в частном секторе — по постановлению союза или при участии секции межсоюзного объединения.

При этом урегулирование конфликта в госпредприятии осуществлялось путем переговоров непосредственно самих рабочих с заводоуправлением при участии РКК. Союзный орган оказался в стороне. На частном предприятии вопросы решались при участии Союза и Губернского совета профсоюзов. Подобный расклад следовал логике профсоюзного руководства, по мнению которого забастовка как форма защиты экономических интересов рабочего класса на государственных предприятиях в условиях диктатуры пролетариата была неприемлема.

Рост конфликтов со второй половины 1922 г. нашел отражение в отчетах губернских съездов профсоюзов, проходивших весной 1923 г.⁵

Реальное положение в профсоюзах области выразил V съезд челябинских союзов (май 1923 г.), отметивший, что от опеки над хозорга-

нами надо перейти к защите интересов своих членов, осуществляя как стимул производительности труда повышение зарплаты. При этом отмечалось, что основными пунктами коллективного договора должны быть вопросы о норме выработки. Вопросы заработной платы явно доминировали в причинах возникновения конфликтов.

Сложность общественно-политической ситуации в стране в 1923 г. была обусловлена нарушением товарообмена между городом и деревней, что привело к кризису сбыта в промышленности. В результате резко ухудшилось положение рабочего класса. Неоспоримым признаком тяжелого материального положения рабочих и неспособности профсоюзных организаций отстаивать интересы трудящихся явились мощные забастовки в госсекторе на таких крупных металлургических предприятиях области, как Надеждинский комбинат, Верх-Исетский завод и др.

Уральские события в миниатюре отразили рост социальной напряженности в обществе. В осенние месяцы 1923 г. по всей стране прошли невиданные в Советском Союзе массовые выступления рабочих в защиту своих экономических прав. В октябре в стачках приняли участие 165 тыс. рабочих.

В целом трудовые споры на Урале в 1923 г. подразделялись на две категории:

1. Конфликты между профсоюзными и хозяйственными организациями в связи с заключением коллективных договоров.
2. Конфликты, возникшие на почве нарушений условий коллективного договора.

Ультимативный характер чаще всего принимали споры второй категории. Наиболее распространенными нарушениями являлись следующие: несвоевременная выплата зарплаты, чрезмерная натурализация зарплаты, проблемы со спецодеждой. На конфликты с требованиями о повышении заработной платы приходилось 70,3 % от общего количества⁶.

После пика забастовочной активности в 1923 г. и резкого спада в 1924 г., в 1925 — 1926 гг. вновь наблюдался ее подъем. Это объясняется развившимся финансовым кризисом в народном хозяйстве, следствием которого явилось резкое ухудшение положения рабочего класса. Но при этом появились новые моменты, новые источники недовольства: перманентный характер нарушений КЗОТа; непродуманность ряда профсоюзных кампаний, точнее, их гипертрофированность на местах; прогрессирующая на всех уровнях бюрократизация социальных, общественных и производственных структур; хозяйственный уклон в деятельности РКК, выражающийся в стремлении заниматься чисто хозяйственными делами в ущерб своим прямым функциям; усиление элементов тоталитаризма и,

соответственно, сужение гражданских свобод, необходимых для нормального, цивилизованного развития общества.

Со второй половины 1925 г. по Уральскому региону наблюдается рост конфликтных ситуаций, достигших больших размеров в 1926 г. Так, на общегородском собрании бюро ячеек и фракций РКП(б), в месткомках и завкомках г. Свердловска отмечалось, что за 1925 г. трудовых споров возникло в 2 раза больше, чем в предыдущем году. Собрание констатировало: «Это явление характерно для всей области. Если в прошлом году было 17 конфликтов, нынче мы имеем 27, причем 17 из них — забастовок. Например: в Каслях форменным образом была организована забастовка по тому методу, как мы делали раньше, вплоть до угроз, вплоть до того, что в литейном цеху портили работу и т. п.»⁷.

Показателем обострения социально-экономических противоречий в регионе, вызванных серьезными хозяйственными затруднениями, явился массовый рост недовольства рабочими.

Докладывая «О настроении рабочих по заводам Урала (1925 г.)», председатель областкома ВСРМ отмечал, что на ряде предприятий возникают конфликтные ситуации на почве заработной платы, а также в результате нарушения коллективных договоров со стороны хозорганов⁸. Председатель Южно-Уральского райкома ВСРМ констатировал факт увеличения роста числа конфликтов и отметил, что колдоговора проводятся неточно: «Совершенно нет гарантий в том, что рабочий получает все по колдоговору. Халатность со стороны треста...»⁹.

По свидетельству представителя пермских металлистов, основное, что нервирует рабочих в данное время, это «в сущности, мелкие вещи: обсчеты рабочих в смысле недоплаты за простой и т.п.». В качестве примера им приведен конфликт в Лысьве, возникший по вопросу, как платить рабочим за невыполнение нормы не по их вине¹⁰. Делегат от Надеждинска акцентировал внимание на работе РКК и, в частности, отметил, что их постановления хозяйственными органами не выполняются. Следствием этого является рост забастовочных выступлений на предприятиях области. Официальная статистика не отражает динамику стачек на Урале и вообще в разделе о трудовых спорах не выделяет их крайнюю форму.

Анализ деятельности профобъединения в рассмотрении трудовых споров показывает незаинтересованность государственных союзных структур в последовательном и принципиальном отстаивании интересов трудящихся. Несмотря на равное число представителей администрации и трудящихся в расценочно-конфликтных комиссиях, они не были уполномочены выносить постановления по существу спора, поскольку глав-

ным считалось выполнение производственных планов. В деятельности расценочно-конфликтных комиссий можно выделить два этапа: работа РКК на начальном этапе НЭПа, и во второй половине 20-х гг., когда прослеживается устойчивая тенденция отступления от нэповских принципов хозяйствования.

С полным основанием можно утверждать, что несмотря на ошибки и недочеты в деятельности РКК, до середины 20-х гг. они проводили большую работу в интересах трудящихся. Конфликты разрешались преимущественно на местах и зачастую в пользу рабочих.

Со второй половины 20-х гг. в деятельности РКК проявляется административный уклон, выражающийся в неоправданном затягивании трудовых споров, отсутствии отчетности, низкой квалификации ее рабочей части.

Наиболее распространенные черты деятельности комиссий отмечались на Челябинской общегородской Всесоюзной конференции РКК (август 1925 г.). В результате обследования 12-ти РКК были выявлены типичные для региона отклонения в их работе: присвоение административных функций, невысокий профессионализм рабочей части РКК, беспорядочное ведение делопроизводства и др. I съезд удовлетворительно оценил работу РКК Челябинского райкома ВСРМ, отметив однако недостатки в его деятельности: плохую проработку вопросов и недостаточное инструктирование рабочей части РКК как со стороны завкома, так и райкома¹¹.

Деятельность РКК находилась в поле зрения союзных органов. Так, председатель Уралпрофсовета в статье «Ближайшие задачи и перспективы работы союзов» отмечал: «Главную роль в правильном проведении колдовора играет РКК. Между тем, союзы недостаточно наблюдают и руководят своими представителями РКК. Если плохо работает РКК, то это значит, что тут, главным образом, плохое союзное наблюдение и руководство». Далее автор резюмирует, что рабочей части РКК требуется: «1. Правильно защищать интересы рабочих; 2. Без долгой волокиты разрешать конфликты; 3. Точно и ясно мотивировать свои представления»¹².

Те профсоюзы, которые стремились отстаивать интересы союзной массы, сразу же подвергались тотальному давлению со стороны партийных структур. Поэтому неудивительна ситуация, когда председателю завкома Усть-Катавского завода как члену партии в порядке партийной дисциплины райкомом партии было предложено в 24-часовой срок повысить нормы и снизить расценки по болтовому цеху. В итоге — возмущение рабочих, вылившееся в четырехдневную забастовку (7 — 10 июня 1926 г.). Заводуправление уволило с предприятия 43 забасто-

вавших рабочих, как не вышедших на работу. Действия администрации вызвали вполне справедливый протест рабочих других цехов¹³.

В качестве основной причины трудовых споров на производстве все чаще выступал произвол администрации, выражающийся в грубом обращении с рабочими и установлении расценок без согласия с РКК, невыплате среднего заработка из-за невыполнения производственных программ не по вине рабочих. В концентрированном виде это выражалось в перманентных нарушениях хозорганами пунктов заключенных колдоговоров, что свидетельствует о декларативности договорных отношений в условиях царящего произвола, возведенного в систему на государственном уровне.

Т.о., повышение производительности труда на заводах осуществлялось путем пересмотра трудовых норм в сторону их повышения. Это было главным источником трудовых споров. Конфликтные ситуации занимали важное место в деятельности союзов в тот период.

Не представляется возможным однозначно оценить деятельность союзных структур в критической ситуации. С одной стороны, профсоюзы отмечали произвол хозорганов и администрации в отношении профсоюзных организаций, бесправие и подчиненное положение последних, чрезмерное вмешательство партийных организаций в сферу профсоюзных органов. С другой стороны, на данном этапе наблюдалось стремление профсоюзных верхов оценивать трудовые конфликты как политические, а, следовательно, разрешать их в пользу администрации. Всецело поддерживая политику правящей партии, профсоюзы уже не могли выступать в роли безусловных защитников повседневных нужд рабочих, поскольку они старались как-то увязать требования трудящихся с долгосрочными потребностями государственной промышленности. Этим объясняется своеобразный характер позиции профсоюзов как стороны в конфликте, которая вытекает из специфики советского профдвижения, тесно связанного со всем хозяйственно-политическим укладом страны. В результате, выступив в конфликте защитником экономических интересов своих членов, союз вместе с тем стоял на страже общегосударственных интересов. Данное противоречие в положении профсоюзов достаточно точно выразил Э. Карр, отметив, что «если администрация и партия всегда находили общий язык, то позиция представителя профсоюза была более уязвимой, и поэтому профсоюзы иногда обвиняли в том, что они идут на поводу у администрации¹⁴.

Причины забастовок в 1926 г. были различными и распределялись следующим образом по профсоюзам горнорабочих и металлистов на Урале¹⁵:

Общее кол-во забас- товок	из них по причинам:							
	низ- ких расце- нок и зарпла- ты	увели- чения норм и сниже- ния расце- нок	за- держки зарпла- ты	сокра- щение штатов	тяже- лых услов- ный работы	отказа от сверх- уроч- ных работ в празд- ничные дни	невы- дачи спец- одеж- ды	недо- воль- ства адми- нист- рацией
68	17	17	18	2	4	4	1	5
100*	25	25	26,4	2,9	5,8	5,8	1,8	7,3

*Знаменатель — расклад в процентном отношении.

Анализ таблицы позволяет сделать вывод, что основной причиной открытых выступлений рабочих являлись вопросы нормирования труда, составлявшие 50 %. Проблема резкого снижения расценок стояла не только в трудовых коллективах, но она была типичной для государственной промышленности в целом. М.П. Томский на VII съезде профсоюзов (1927 г.) отмечал, что «...в области нормирования у нас слабо, у нас нет сколько-нибудь научного, по-деловому серьезного нормирования труда»¹⁶.

Анализ различных источников позволяет утверждать, что забастовки в условиях НЭПа применялись именно как крайнее средство разрешения трудовых конфликтов и в целом отражали кризис экономической системы общества, ибо оставалось отчуждение рядовых производителей от средств производства, а регуляторы производственных отношений в виде рынка и демократии по сути отсутствовали. В рамках государственного социализма оплата труда осуществлялась на качественно более низком уровне.

Поэтому важнейшим предметом трудовых конфликтов выступали вопросы заработной платы. Острота этих конфликтов усиливалась в связи с тем, что во второй половине 20-х гг. складывалась вертикальная командно-административная система трудовых отношений, в которой государство, хозяйственные органы и госпрофсоюзы выступали как единый организатор трудовых отношений.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Смолярчук И.В. КЗОТ РСФСР 1922 г. и вопросы разрешения трудовых споров// КЗОТ РСФСР 1922 г. и современность. М., 1974. С. 148 — 154.

² ЦДНИСО. Ф. 1494. Оп. 1. Д. 91. Л. 19.

³ КПСС в резолюциях. Изд. 9. М., 1983. Т. 2. С. 485.

⁴ Стенографический отчет V Всероссийского съезда профессиональных союзов. М., 1922. С. 321.

⁵ Рабочий журнал. 1923. № 6. С. 33.

⁶ Обзор положения труда и профессиональных организаций на Урале. 1923. С. 32.

⁷ ЦДНИСО. Ф. 4. Оп. 4. Д. 237. Л. 2.

⁸ Там же. Д. 280. Л. 3.

⁹ Там же.

¹⁰ Там же. Л. 4.

¹¹ Там же. Ф. 114. Оп. 1. Д. 22. Л. 115.

¹² Уральский рабочий. 1926. 25 июня.

¹³ ЦДНИСО. Ф. 4. Оп. 5. Д. 297. Л. 51, Л. 52.

¹⁴ Карр Э.Х. Русская революция от Ленина до Сталина. 1917 — 1929. М., 1992. С. 147.

¹⁵ Таблица составлена на основании данных ОГПУ (ЦДНИСО. Ф. 4. Оп. 4. Д. 352. Л. 24, 28).

Я. А. Шведова

**ВОССТАНОВЛЕНИЕ
ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ
МЕЖДУ СССР И ИТАЛИЕЙ И РЕАКЦИЯ
ЗАПАДНЫХ СОЮЗНИКОВ
(март — октябрь 1944 г.)**

Процесс завершения Второй мировой войны был достаточно длительным. Вся международная система вступила в переходную фазу. Основная ее цель заключалась в том, чтобы выйти из правового хаоса. Особенно сложным в этот период было возобновление отношений с государствами — бывшими союзниками и сателлитами Германии. Первыми документами, в которых разрабатывались нормы и условия с побежденными странами, были договоры о перемирии.

Каждая великая держава пыталась извлечь для себя максимальную выгоду в новой формировавшейся структуре международных отношений. Подчас велик был соблазн проигнорировать некоторые статьи договора и обернуть ситуацию в свою пользу. Но подобные действия влекли за собой негативную реакцию союзников. Поэтому государство оказывалось перед выбором: или нарушение международных норм права и возможная открытая конфронтация со своими партнерами, или ци-